

Schade als gevolg van natuurverschijnselen: de betekenis van de WTS

Citation for published version (APA):

Faure, M. G., & Hartlief, T. (2001). Schade als gevolg van natuurverschijnselen: de betekenis van de WTS. *Milieu & Recht*, 240-246.

Document status and date:

Published: 01/01/2001

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Schade als gevolg van natuurverschijnselen: de betekenis van de WTS

M. Faure en T. Hartlief *

1. Inleiding

Veel is inmiddels geschreven over de vraag hoe schade aan natuur en milieu kan worden vergoed. Wellicht even interessant is de vraag hoe het recht dient om te gaan met schade die door natuurverschijnselen wordt veroorzaakt. Het is niet moeilijk voorbeelden te noemen: schade als gevolg van extreme regenval en overstromingen, van blikseminslag of bodembeweging behoort ook in ons land tot de reële mogelijkheden. Zij die getroffen worden door een dergelijk noodlot, kregen van oudsher nul op het rekest. Juist voor deze gevallen werd altijd het beeld van de Act of God, de hand van God, gebruikt. Voor diegenen die meenden recht te hebben op vergoeding van hun schade moest daarmee de kous af zijn; zij stuitten op de drempels van het aansprakelijkheidsrecht: voor een Act of God kan immers niemand aansprakelijk worden gehouden, ook niet de overheid. Dat neemt niet weg dat op de overheid in ieder geval de laatste decennia meer en meer een beroep wordt gedaan: in de eerste plaats wordt vaker getwijfeld aan de juistheid van het beeld van de 'hand Gods' – is niet in ieder geval ook 'mensenhand' in het geding (denk aan veranderingen in de infrastructuur, aan veranderingen in de natuur)? – doch in de tweede plaats met de betrekkelijk wijd verbreide idee dat de overheid – geheel of ten dele – moet opkomen voor de gevolgen van rampspoed waarmee burgers worden geconfronteerd.¹ De afgelopen jaren is ook duidelijk geworden, denk onder meer aan de regelingen in het kader van de Limburgse watersnoden in de jaren '90 – dat de overheid bereid is vanuit de algemene middelen in een bijdrage te voorzien.

Dat de overheid met claims als hier aan de orde zijn, wordt geconfronteerd heeft niet alleen te maken met de problemen die getroffen binnen het civiele aansprakelijkheidsrecht ontmoeten, maar juist ook met het feit dat zij zich niet of nauwelijks kunnen verzekeren voor de schade als gevolg van natuurverschijnselen. Het argument dat verzekeraars vooral naar voren schuiven is dat zij niet in staat zouden zijn tot verzekering van schade als gevolg van natuurrampen. Om die reden hebben de verzekeraars in de jaren '50 van de vorige eeuw eigenlijk min of meer afgesproken geen dekking te verlenen voor schade als gevolg van aardbeving of overstroming en daarmee derhalve niet te beantwoorden aan de verzekeringsvraag: zij die een risico liepen konden geen verzekeringsdekking verkrijgen. Deze afspraken hebben geleid tot het Bindend Besluit Overstroming en het Bindend Besluit Aardbeving en Vulkanische Uitbarstingen. Het betreft hier besluiten van het verbond van verzekeraars, waarbij de aangesloten verzekeraars wordt gevraagd de betreffende risico's niet te dekken.

De weigering van de verzekeraars had niet alleen te maken met de mogelijke opeenhoping van schade (een natuurramp kan een miljardenschade veroorzaken), maar juist ook met het gebrek aan statistische gegevens (hoe de premie te berekenen?) en het gevaar van anti-selectie. Dit laatste houdt in dat alleen degenen die een relatief groot risico lopen

zich willen verzekeren terwijl de zogenaamde goede risico's niet mee zullen doen.² Verzekeraars hebben juist ook die goede risico's nodig om verzekeringsdekking tegen een enigszins betaalbare premie te kunnen aanbieden. Het behoeft geen betoog dat de premie hoger wordt naarmate meer goede risico's zich niet (langer) verzekeren.

De discussie over de vergoeding van dit soort rampschade en de rol van de overheid in dit kader heeft een duidelijke impuls gekregen door de natuurrampen waaraan Nederland in de jaren '90 is blootgesteld (tweemaal een watersnood, eenmaal een serieuze aardbeving). Zij hebben in eerste instantie aanleiding gegeven tot substantiële overheidsbijdragen en vervolgens tot overleg tussen overheid en verzekeraars over een meer structurele oplossing voor het vergoedingsprobleem.³ Anders dan de ons omringende landen kende Nederland tot voor kort niet een dergelijke structurele oplossing; ook het Nationale Rampenfonds (eigenlijk de Stichting Nationaal Rampenfonds) is dat nooit geweest. Dat fonds is geen overheidsinstelling doch niet meer dan een particulier initiatief waaruit vrijwillig bijdragen worden gedaan.⁴ Hoe belangrijk de praktische betekenis van deze bijdragen ook moge zijn, rechten kan men jegens het fonds niet geldend maken.

Naar aanleiding van de aardbeving bij Roermond in 1992 en de overstroming van de Maas in 1993 zijn de afspraken tussen de verzekeraars terzake van uitsluiting van dekking onder druk komen te staan. Inmiddels zijn beide Bindende Besluiten opgeheven, in het geval van het Bindend Besluit Overstroming overigens pas onder druk van de Europese Commissie.⁵ Verzekeraars, verenigd in het Verbond van Verzekeraars, en rijksoverheid, vertegenwoordigd door de Ministeries van Financiën en Binnenlandse zaken, hebben vervolgens overleg gevoerd over een poolconstructie⁶, die inhield dat verzekeraars gezamenlijk een bepaalde capaciteit (deelname in de schade) aan een centraal orgaan (de pool) ter beschikking zouden stellen, op basis daarvan verzekeringen zouden sluiten en de daaruit voortvloeiende resultaten op basis van een tevoren afgesproken sleutel zouden verdelen. Breekpunt vormde uiteindelijk de door verzekeraars gestelde voorwaarde dat de overheid 200 miljoen ter beschikking zou stellen.⁷ Onder druk van de Tweede Kamer die een structurele oplossing noodzakelijk achtte, is het overleg hervat en uiteindelijk heeft dit geleid tot de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) uit 1998.⁸ De WTS, die in beginsel niet beperkt is tot schade als gevolg van

* Michael Faure is hoogleraar vergelijkend en internationaal milieurecht en directeur van METRO aan de Universiteit Maastricht en Ton Hartlief is hoogleraar privaatrecht aan de Universiteit Maastricht. Deze bijdrage is gedeeltelijk gebaseerd op een bijdrage aan de bundel *Ramp en recht* (E.R. Muller en C.J.J.M. Stolker red.), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2001.

1. Zie in het kader van watersnood T. Hartlief, 'Vergoeding van watersnoodschade', in *Recht in het water* (M. Faure en F.A.M. Ströink red.), Antwerpen: Maklu 1995, p. 131 e.v. en dezelfde, 'Vergoeding van watersnoodschade', *NJB* 1995, p. 311 e.v. met verdere verwijzingen.

2. Het kabinet maakt zich zorgen omtrent deze gedachte. Zie *Kamerstukken II* 2000/01, 27 400 VI, nr. 54, p. 6-7.

3. Zie meer uitvoerig M. Faure en R. van den Bergh, *Objectieve aansprakelijkheid, verplichte verzekering en veiligheidsregulering*, Antwerpen: Maklu 1989, nrs. 107 e.v.

4. Zie over dit overleg M. Faure en T. Hartlief, 'Vergoeding van rampschade', in *Ramp en recht* (E.R. Muller en C.J.J.M. Stolker red.), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2001, p. 152 evenals J.E. van de Bunt, 'Voorgeschiedenis van de WTS. Beschouwing van verschillende regelingen tot vergoeding van rampschade', in dezelfde bundel, p. 184 e.v.

5. Zie ook *Kamerstukken II* 1999/00, 27 157, nr. 7, p. 10.

6. Zie daarover het verslag van de Commissie van 12 mei 1999 over de werking van verordening 3932/92 (Com(1999) 192 def.).

7. Zie daarover ook F.J. de Vries, 'Vergoeding van rampschade', *NJB* 1998, p. 1908 e.v.

8. Zie de brief van minister Van Thijn (*Kamerstukken II* 1993/94, 23 400 VII, nr. 34, p. 1).

9. Wet van 25 mei 1998, *Stb.* 1998, 325 in werking getreden 12 juni 1998. Ingediend bij *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nrs. 1-2. Zie De Vries, *NJB* 1998, p. 1908 e.v.

natuurrampen¹⁰, biedt een structurele oplossing in plaats van de tot de invoering bestaande praktijk van ad hoc-oplossingen; zij geeft recht op een tegemoetkoming in de schade en kosten en legt aanspraken en procedures op hoofdlijnen vast.¹¹

Hoewel de WTS althans in eerste instantie niet voor schade als gevolg van natuurverschijnselen is gereserveerd, zal de betekenis van de WTS in de praktijk toch vooral op dit terrein liggen. Dat heeft onder meer te maken met de wijze waarop het toepassingsgebied van de WTS is beperkt. Voor andere rampschade (schade als gevolg van rampen en zware ongevallen waarbij 'mensenhand' in het geding is), vormt het aansprakelijkheidsrecht toch juist het vergoedingssysteem bij uitstek. Kortom: bij de rampschade die 'alleen' door een natuurverschijnsel wordt veroorzaakt (en niet ook door mensenhand) komt niet het aansprakelijkheidsrecht, maar alleen de WTS in beeld.

Om die reden staat in deze bijdrage de regeling in de WTS centraal met als invalshoek de verhouding van de WTS – als fondsoptlossing – tot andere vergoedingssystemen als het aansprakelijkheidsrecht en de eigen schadeverzekering (first party-verzekering) (hierna 3 en 4). In dat kader wordt onder meer de vraag gesteld of de mogelijkheden om vergoeding via andere vergoedingssystemen te krijgen, en dan dient in het bijzonder aan schadeverzekering (first party-verzekering) te worden gedacht, voldoende zijn onderzocht. In eerste instantie wordt echter een beschrijving van inhoud en uitvoeringspraktijk van de WTS gegeven (hierna 2).

2. Wet tegemoetkoming schade rampen en zware ongevallen 1998

In deze paragraaf wordt in de eerste plaats op het toepassingsgebied van de WTS ingegaan. Verder komen onder meer het vangnetkarakter en de toepassingspraktijk aan de orde. De verhouding tot het aansprakelijkheidsrecht komt hierna (zie 3) aan bod.

2.1 Toepassingsgebied

Het is niet eenvoudig aan te geven wanneer de WTS van toepassing is. Dat is in ieder geval zo voor zover het gaat om overstromingen door zoet water en aardbevingen die een ramp of zwaar ongeval in de zin van art. 1 onder b van de Wet rampen en zware ongevallen opleveren en die verder voldoen aan de omschrijving in art. 1 van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen.¹²

Het bereik van de wet is echter ruimer dan deze twee categorieën van natuurrampen nu in art. 3 is bepaald dat de wet bij KB van toepassing kan worden verklaard op een ramp of zwaar ongeval in de zin van art. 1 onder b van de Wet rampen en zware ongevallen die van tenminste vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving. Interessant is uiteraard de vraag wanneer sprake is van een ramp of zwaar ongeval in de zin van art. 1 onder b van de Wet rampen en zware ongevallen die van tenminste vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving. De regering had bij het bepalen van het toepassingsgebied van de WTS een 'ramp' voor ogen die aansluit bij de publiekrechtelijke definitie.¹³ Bij een zwaar ongeval of ramp is volgens de parlementaire voorbereiding immers sprake van een ongeval op een zodanig grote schaal dat gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines nodig is die onder een eenhoofdige bestuurlijke en operationele leiding staan, sprake is van een inzet die de gebruikelijke samenwerking te boven gaat en bovendien sprake is van een situatie die van buitenaf het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiële belangen in ernstige mate bedreigt.¹⁴ Wat betreft de toepassing bij KB op andere rampen dan aardbeving of zoetwateroverstroming, in welk kader ook aan zoutwateroverstroming kan worden gedacht, geldt ook weer de voorwaarde dat deze een vergelijkbare omvang of impact hebben als een aardbeving of overstroming; 'lichte'

rampen leiden niet tot toepassing van de WTS.¹⁵ Ook droogte als gevolg van een hittegolf of langdurige koude in de winter zouden geen ramp of zwaar ongeval opleveren in vergelijkbare orde als een overstroming of aardbeving.¹⁶

Op de verhouding tot het aansprakelijkheidsrecht die ook repercussies heeft voor het toepassingsgebied komen wij onder 3 nog terug.

2.2 Vangnet: tegemoetkoming voor niet verzekerbare schade

Het is belangrijk vast te stellen dat de WTS slechts een vangnet biedt en dus geen integrale schadeloosstelling garandeert. Het vangnetkarakter van de wet blijkt duidelijk uit art. 4 van de wet. Lid 1 geeft aan dat een gedupeerde recht heeft op een tegemoetkoming in een aantal categorieën van schade. Het gaat daarbij om onder meer schade aan de woning (woonwag en woonschip), de inboedel, openbare infrastructuur voorzieningen, bedrijfsschade, en evacuatiekosten. Bovendien kan (lid 2) bij ministeriële regeling worden bepaald dat ook andere schadecategorieën dan de in lid 1 genoemde voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. Dat geldt echter niet voor omzetschade: deze post wordt geacht tot het normale ondernemersrisico te behoren.¹⁷

Wat betreft de hoogte van deze tegemoetkoming dienen volgens art. 6 lid 1 aanvullende regels te worden vastgesteld, waarbij voor een eigen risico, een drempelbedrag en voor een maximumbedrag kan worden gekozen.¹⁸ Ter uitvoering van art. 6 lid 1 is het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen vastgesteld.¹⁹

Zeër belangrijk voor het bereik van de regeling is art. 4 lid 3, waarin wordt aangegeven wanneer de gedupeerde geen recht op tegemoetkoming heeft. Dat is het geval wanneer:

- de schade of de kosten redelijkerwijs verzekeraar waren;
- de gedupeerde uit anderen hoofde een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft verkregen of kan worden verkregen;
- de schade of de kosten zijn veroorzaakt door eigen schuld van de gedupeerde;
- de gedupeerde onvoldoende maatregelen heeft getroffen ter voorkoming of beperking van die schade of kosten; en
- de schade of de kosten het gevolg zijn van een overstroming door zoet water en zijn ontstaan aan bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen activiteiten die vanaf 19 april 1996 hebben plaatsgevonden in het winterbed van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rivieren.

Uit art. 4 lid 3 blijkt dat de WTS een subsidiair systeem is: er valt een duidelijke voorkeur aan te wijzen voor vergoeding langs andere wegen als verzekering of het aansprakelijkheidsrecht (zie de eerste twee genoemde gevallen). De verhouding tot het aansprakelijkheidsrecht komt hierna aan de orde (3). Indien en voor zover van verzekerbare schade sprake is, zal de WTS niet tot vergoeding leiden. Uiteraard rijst dan de vraag wanneer van 'redelijkerwijs verzekeraar' kan worden gesproken. In ieder geval speelt daarbij een rol of de hoogte van de premie en de omvang van de dekking in een redelijke verhouding tot elkaar staan. In de parlementaire ge-

10. Dit is anders dan in België waar een wettelijke regeling uit 1976 specifiek geldt voor natuurrampen. Deze Belgische rampenwet heeft de Nederlandse wetgever duidelijk geïnspireerd. Voor een vergelijking tussen de Belgische regeling en de WTS zie Faure en Hartdief, in *Ramp en Recht*, p. 153 e.v. en over de Franse oplossing Van de Bunt in dezelfde bundel, p. 190 e.v.

11. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 159, nr. 3, p. 1.

12. In dit kader is een zekere ondergrens ingebouwd om te voorkomen dat kleine bevingen en overstromingen tot toepassing van de wet leiden.

13. Zie daarover M.W.J.A. Hertoghs en P.H.M. Rambach, *Rampen op de grens*, Maastricht: Universitaire Pers Maastricht 1997, p. 19-113, en De Vries, *NJB 1998*, p. 1909.

14. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 159, nr. 3, p. 4-5.

15. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 159, nr. 3, p. 5.

16. *Kamerstukken I 1997/98*, 25 159, nr. 140b, p. 4.

17. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 159, nr. 5, p. 25-26.

18. Zie ook *Kamerstukken II 1996/97*, 25 159, nr. 5, p. 10.

19. *Sib. 1998*, 48.

schiedenis wordt aangegeven dat van redelijkerwijs verzekeraar sprake is indien het risico in het algemeen niet van dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekeringen, dan wel het risico verzekeraar is zonder dat zeer beperkende voorwaarden gelden en/of dat er zeer hoge kosten tegenover staan.²⁰ Schade aan motorrijtuigen of schepen ten gevolge van overstroming komt bijvoorbeeld niet voor vergoeding in aanmerking.²¹ Van 'redelijkerwijs' verzekeraar zou echter naar het oordeel van de regering geen sprake zijn voor de gevallen van overstroming, aardbeving, molest en atoomrisico nu deze risico's op vrijwel alle polissen zijn uitgesloten.²² Redelijkerwijze verzekeraarheid ontbreekt naar het oordeel van de regering evenzeer indien wel een verzekeringsmogelijkheid bestond of bestaat, doch geen of zeer weinig potentiële verzekeringnemers hiervan gebruik hebben gemaakt vanwege de in verhouding tot de geboden dekking erg hoge premiestelling c.q. tot de premiestelling te beperkte dekking.²³ In lijn hiermee acht de regering de door een enkele verzekeraar op de markt gebrachte Catastrofe Risico Polis niet voldoende nu de premie in risicogebieden een veelvoud van de gemiddelde jaarpremie voor een woonhuisverzekering zou inhouden en de verzekerde bedragen bovendien ontoereikend zouden zijn.²⁴

2.3 Grondslag en karakter van de vergoedingsregeling

Het is duidelijk dat de WTS meer kenmerken heeft van een nadeelcompensatieregeling dan van civiele overheidsaansprakelijkheid: in dit kader dienen in het bijzonder ook het eigen risico, de niet volledige vergoeding en het aanvullende karakter te worden genoemd.²⁵ Dat het aansprakelijkheidsrecht ook moeilijk grondslag kan vormen voor een vergoedingsplicht van de overheid, is duidelijk nu, het werd reeds in de inleiding aangestipt, niemand, ook niet de overheid, aansprakelijk kan worden gehouden voor een Act of God. Daarmee is dan nog niet gezegd wat de grondslag dan wel is. Over deze vraag is in het kader van de parlementaire voorbereiding uitvoerig gedebatteerd.²⁶ De vraag is uiteraard waarom de overheid, hoewel niet aansprakelijk, dan toch compensatie vanuit de algemene middelen ter beschikking zou moeten stellen voor bepaalde categorieën slachtoffers. Diverse grondslagen zijn naar voren geschoven, waaronder de uit art. 21 Grondwet voortvloeiende zorgplicht van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land, de onderlinge solidariteit van de bevolking en de égalité devant les charges publiques. Welke juridische grondslag men ook kiest²⁷ uiteindelijk blijft het een politieke beslissing of de overheid voor deze specifieke categorie gelaedeerden een bijzondere voorziening in het leven roept. De genoemde grondslagen zouden immers ook een voorziening ten voordele van andere slachtoffers, die nu ook geen vergoeding vanuit het aansprakelijkheidsrecht verkrijgen, rechtvaardigen. In dit verband stuit men in ieder geval op de vraag waarom juist slachtoffers van buitengewone incidenten (en niet van 'kleine rampen') vanuit de algemene middelen een tegemoetkoming dienen te krijgen, terwijl vele anderen hun schade ook niet vergoed zien. Het enige argument dat daarvoor in de parlementaire voorbereiding valt aan te wijzen, is de massaliteit van het aantal slachtoffers bij de rampen die onder de WTS vallen.²⁸ Overtuigend is dit uiteraard niet: het is nogal merkwaardig dat wanneer er slechts één of enkele slachtoffers zijn, er geen sprake zal zijn van een ramp in de zin van de WTS en een tegemoetkoming dus achterwege blijft, terwijl de kansen op die tegemoetkoming groter zijn naar mate het aantal slachtoffers ook groter is.²⁹

2.4 De WTS in de praktijk

De WTS is inmiddels tweemaal toegepast.³⁰ Beide keren ging het om schade als gevolg van natuurverschijnselen, meer bepaald, extreem zware regenval: de eerste keer betrof het de regenval op 13 en 14 september 1998,³¹ de tweede keer de regenval op 27 en 28 oktober 1998.³² Steeds was een Koninklijk Besluit ex art. 3 WTS nodig, omdat de regenval geen over-

stroming in de zin van art. 1 WTS opleverde. Het 'ramp'-karakter van beide incidenten diende daarom te worden gemotiveerd. Voor de betekenis van de WTS voor schade als gevolg van natuurverschijnselen is het goed te kijken naar deze motivering. In de toelichting op beide besluiten wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de vraag of sprake is van een ramp of zwaar ongeval als bedoeld in art. 1 onder b van de Wet rampen en zware ongevallen die van tenminste vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving. In dit kader komt men dan ook opmerkingen tegen over de omvang van de kans dat zich een gebeurtenis als aan de orde is voordoet, over het gebruik door overheden van bevoegdheden neergelegd in de Wet rampen en zware ongevallen en over maatschappelijke ontwrichting en aantasting van grote materiële belangen.

Het gaat wat ver om inmiddels van een uitvoeringspraktijk te spreken. Kijkt men echter naar de gevallen waarin de WTS is toegepast, dan is in ieder geval opmerkelijk dat binnen 6 weken tweemaal een regenval plaatsvindt waarvan wordt gesteld dat deze zich slechts eenmaal per 125 jaar zal voordoen. Verder valt op dat de overheid bereid is gebleken een zo groot bedrag – in het kader van beide regelingen is in totaal tussen 0,5 en 1 miljard gulden uitgekeerd – terzake van regenschade uit de algemene middelen ter beschikking te stellen.

3. De WTS en de verhouding tot het aansprakelijkheidsrecht

In het voorgaande is gebleken dat de WTS de compensatieregeling bij uitstek vormt wanneer schade ontstaat door natuurverschijnselen. Van het aansprakelijkheidsrecht kan in dit kader niet te veel worden verwacht omdat de schade vaak niet te wijten zal zijn aan een menselijke tekortkoming. Soms is dat echter wel het geval, bijvoorbeeld wanneer derden, waarbij vooral aan de overheid wordt gedacht, onvoldoende maatregelen hebben genomen om de schade door het natuurverschijnsel te beperken of te voorkomen.

Juist ook voor deze gevallen is de verhouding tussen de regeling in de WTS en het aansprakelijkheidsrecht relevant.

3.1 Hoofdlijn

In dit kader is het eerder genoemde art. 4 lid 3 van bijzonder belang. In gevolge deze bepaling moet het gaan om schade die niet elders verhaald kan worden. Deze voorwaarde, althans voor zover het gaat om rampen waarbij 'mensenhand' betrokken is, vormt een belangrijke drempel voor toepassing van de WTS. Dat is in het kader van de parlementaire voorbereiding van de WTS gebleken uit het antwoord van de regering op de vraag of het niet beter ware meer categorieën rampen expliciet in de wettekst aan te duiden. In dit verband werden onder meer stormschade en neerstortende vliegtuigen naar voren geschoven.³³ Stormschade is zoals de regering terecht antwoordt, verzekeraar (zie hiervoor onder 2.2), terwijl voor neerstortende vliegtuigen de veroorzaker, bijvoorbeeld de vliegmaatschappij, valt aan te spreken.³⁴ Hier blijkt

20. Kamerstukken II 1996/97, 25 159, nr. 3, p. 15.

21. Kamerstukken II 1996/97, 25 159, nr. 3, p. 15.

22. Kamerstukken I 1997/98, 25 159, nr. 140b, p. 5.

23. Kamerstukken II 1996/97, 25 159, nr. 5, p. 7.

24. Kamerstukken I 1997/98, 25 159, nr. 140b, p. 5-6.

25. Zie ook E. van der Schans, 'Regen als ramp. Wateroverlast en de WTS', TMA 2000, p. 13-14.

26. Zie voor een samenvatting van dit debat De Vries, NJB 1998, p. 1912-1914.

27. Daarover uitgebreider bij De Vries, NJB 1998, p. 1913.

28. Zie in dit verband ook Kamerstukken II 1999/00, 27 157, nr. 9.

29. Zie ook De Vries, NJB 1998, p. 1910.

30. Zie in dit verband uitvoerig Van der Schans, TMA 2000, p. 13 e.v. en in het bijzonder p. 17-18.

31. Koninklijk Besluit van 12 januari 1999, Stb. 1999, 33.

32. Koninklijk Besluit van 5 maart 1999, Stb. 1999, 128.

33. Kamerstukken II 1996/97, 25 159, nr. 4, p. 3.

34. Kamerstukken II 1996/97, 25 159, nr. 5, p. 3.

us het belang van andere vergoedingssystemen: verzekering en aansprakelijkheidsrecht. Wanneer die uitkomst bieden is er geen plaats voor (toepassing van) de WTS. De WTS is immers – als hiervoor gesteld, een subsidiair systeem. Dit karakter van de WTS kan op twee manieren blijken. Zo kan de WTS wel worden toegepast, doch blijft bepaalde schade als verhaalbaar (of verzekeraar) uitgezonderd van vergoeding (art. 4), doch het kan ook zijn dat de WTS als zodanig buiten toepassing blijft, juist omdat de schade (in overwegende mate) elders verhaalbaar dan wel verzekeraar is. Van die laatste categorie is 'Enschede' een – wellicht wrang – voorbeeld. In de parlementaire voorbereiding werden de gevallen van een neerstortend vliegtuig en een overstroming naast elkaar gezet. In het eerste geval ligt toepassing van de WTS niet voor de hand,³⁵ terwijl bij een overstroming de WTS wellicht wel van toepassing is, zij het dat voor bepaalde schadeposten de uitzondering van art. 4 (schade is elders te verhalen of verzekeraar) in beeld komen.

Het voorgaande houdt overigens niet in dat het feit dat men kansloos is binnen het aansprakelijkheidsrecht automatisch meebrengt dat de WTS van toepassing is. Zo ligt het niet voor de hand dat de betrokkene wanneer hij nul op het rekest krijgt in het aansprakelijkheidsrecht vanwege het ontbreken van onrechtmatigheid een succesvol beroep doet op de WTS. De WTS vult niet de gaten van het aansprakelijkheidsrecht.³⁶ Er is een gebied tussen WTS (overheid) en aansprakelijkheidsrecht (veroorzaker) waar de regel geldt dat men zijn eigen schade draagt.

3.2 Lastige verhouding

Hoewel dus eigenlijk de bedoeling is dat de WTS goed van het aansprakelijkheidsrecht wordt gescheiden, blijkt dat niet steeds even eenvoudig. Op dit probleem stuit men in het bijzonder in gevallen waarin gedacht zou kunnen worden aan aansprakelijkheid van de overheid, zoals in het kader van de watersnood in de jaren '90 van de vorige eeuw ook serieus is gedaan. In dit verband kan ook aan aansprakelijkheid van waterschappen worden gedacht.³⁷

Het is niet denkbeeldig dat de overheid in het kader van de WTS verwijst naar de mogelijkheid een claim in het civiele aansprakelijkheidsrecht in te dienen.³⁸ Uit de voorbeelden blijkt dat zelfs bij bepaalde schade veroorzaakt door natuurverschijnselen (regenval, overstroming) een menselijk doen of nalaten in beeld kan worden gebracht. Het gevaar is dat de overheid zich op deze uitzondering beroept om toepassing van de WTS te voorkomen. De nadelen daarvan zijn evident in die gevallen waarin de mogelijkheden binnen het aansprakelijkheidsrecht eigenlijk niet reëel zijn. Dan dwingt men de burger een zinloze weg te bewandelen.

Een ander scenario in gevallen waarin aan aansprakelijkheid van de overheid kan worden gedacht is evenmin denkbeeldig: de overheid besluit tot toepassing van de WTS om daarmee zoveel mogelijk haar aansprakelijkheid te beperken. Hier is echter duidelijk dat toepassing van de WTS niet een beperking van de (overheids)aansprakelijkheid inhoudt.³⁹ In theorie is de WTS alleen van toepassing wanneer het aansprakelijkheidsrecht geen soelaas biedt. Zoals hiervoor is gesteld kan het echter onduidelijk zijn of dat laatste het geval is. Mocht de overheid dan toch kiezen voor toepassing van de WTS dan is daarmee niet gezegd dat zij civielrechtelijk vrijuit gaat noch dat de burgerlijke rechter aan een dergelijk idee van de overheid gebonden is. Naar onze mening kan de WTS het beste als een soort nadeelcompensatieregeling worden gezien, waarvan de toepassing eventuele verdergaande overheidsaansprakelijkheid niet uitsluit.

Overigens zou het uitsluiten van overheidsaansprakelijkheid juist bij ernstige calamiteiten waarop de WTS mogelijk betrekking heeft, negatieve effecten kunnen hebben op de prikkels tot preventie door deze overheidsinstanties (zie nog hierna 3.4).⁴⁰

3.3 Aansprakelijkheidsrecht in ontwikkeling

Met de komst van de WTS staat het aansprakelijkheidsrecht zeker niet buitenspel. Een van de lastige vragen waarvoor men bij toepassing van de WTS staat, is dat niet steeds duidelijk zal zijn welke mogelijkheden het aansprakelijkheidsrecht precies biedt. Als bekend maakt juist het aansprakelijkheidsrecht de laatste 10 à 15 jaar stormachtige ontwikkelingen door die hierdoor worden gekenmerkt dat obstakels voor gelaedeerden in wetgeving of rechtspraak uit de weg worden geruimd. Om een concreet – in dit kader relevant – voorbeeld te noemen: in de nieuwe Mijnbouwwet wordt een regeling opgenomen voor schade die het gevolg is van bodembeweging. Probleem voor gelaedeerden is veelal dat zij niet weten althans niet kunnen aantonen waardoor die bodembeweging is veroorzaakt (is zij het gevolg van mijnbouw, van zwaar verkeer of van 'puur' de natuur?). De regering stelt nu – overigens in plaats van een wel voorgestelde bewijslastomkering – voor dat gelaedeerden gebruik kunnen maken van een laagdrempelige procedure voor de Technische Commissie Bodembeweging.⁴¹ Naarmate de mogelijkheden binnen het aansprakelijkheidsrecht ruimer worden, is er minder plaats voor (toepassing van) de WTS. In dit verband is daarom ook interessant het debat over de oorzaken van het gat in de ozonlaag, van klimaatverandering etc. Dat menselijk ingrijpen hier in ieder geval mede ten grondslag ligt aan natuurverschijnselen is een bijna onontkoombare conclusie. Dat wil niet zeggen dat het aansprakelijkheidsrecht kan worden ingezet: gelaedeerden stuiten op problemen van (on)rechtmatigheid, van causaliteits(on)zekerheid etc. Ook hier geldt echter dat wellicht van een ontwikkeling sprake is; eerst nu begint men aan civiele claims te denken.⁴²

3.4 Het belang van preventie

Het is duidelijk dat behoud van het aansprakelijkheidsrecht van belang is voor gelaedeerden vanuit vergoedingsoogpunt. Het aansprakelijkheidsrecht levert, wanneer men althans binnen dat systeem 'in de prijzen' valt, volledige vergoeding op. Eventueel kan daarom naast een vordering binnen de WTS – die zou leiden tot 'slechts' een tegemoetkoming – ook nog een vordering binnen het aansprakelijkheidsrecht aangewezen zijn (zie hiervoor naar aanleiding van de positie van de overheid in 3.2). Er is echter nog een andere reden om het aansprakelijkheidsrecht nadrukkelijk niet buiten spel te zetten: de preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht. Voorkomen blijft immers belangrijker dan genezen.

35. Zie *Kamerstukken II 1996/97*, 25 159, nr. 5, p. 20 naar aanleiding van het voorbeeld van een ontploffing. Ook hier wordt naar de veroorzaker verwezen.

36. Zie in dit verband H.J.M. Havekes, 'Van Bargerbeek naar Friesland', *TMA* 2000, p. 8 die stelt dat bepaalde gedupeerden het deel van de schade dat na toepassing van de WTS onvergoed is gebleven via het aansprakelijkheidsrecht op waterschappen proberen te verhalen. Van der Schans, *TMA* 2000, p. 15 en 16 bespreekt de vraag of de WTS niet een exclusief karakter heeft en wijst op het gevaar van een (aanvullende) claim in het aansprakelijkheidsrecht. Hiermee zou de gedupeerde het risico lopen een WTS-aanspraak te verliezen of zelfs een terugvorderingsactie tegen zich gestart te zien.

37. Zie in dit verband bijvoorbeeld Havekes, *TMA* 2000, p. 8 e.v., J.M. van Dunné, 'Aansprakelijkheid van waterschappen naar burgerlijk recht voor schade als gevolg van onzorgvuldig waterbeheer', *TMA* 2000, p. 32-47 en J. de Vries, 'Aansprakelijkheidsrisico's van waterschappen', *TMA* 2000, p. 48-51.

38. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 1996-1997*, 25 159, nr. 5, p. 4.

39. Waarvoor De Vries, *NJB* 1998, p. 1914 nochtans pleit.

40. Zie in dit verband ook de bijdrage van C.J.J.M. Stolker, D.I. Levine en C.L. de Bel, 'Defensive bureaucracy? Rampen, de overheid en de preventieve rol van het aansprakelijkheidsrecht', in *Ramp en recht* (E.R. Muller en C.J.J.M. Stolker red.), Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij 2001, p. 105 e.v. Zij besteden nadrukkelijk ook aandacht aan zin en onzin van immuniteit van overheidsaansprakelijkheid voor rampen.

41. Zie laatste *Kamerstukken II 2000-2001*, 26 219, nr. 12, p. 64 e.v.

42. Zie in dit verband J. Spier, 'Mijmeringen ter afsluiting van een (A&V)tijdperk: gevaren en uitdagingen van een zich steeds verder ontwikkelend aansprakelijkheidsrecht', *A&V* 2000, p. 123 e.v.

Vooral in rechtseconomische literatuur wordt benadrukt dat compensatieregelingen en fondso oplossingen teneinde de maatschappelijke ongevals kosten te minimaliseren zodanig dienen te worden opgezet dat veroorzakers en slachtoffers optimale prikkels ter preventie van schade houden. Juist ook vanuit dat perspectief verdient het aanbeveling de mogelijkheden van het aansprakelijkheidsrecht te benutten en wellicht – zie hiervoor het voorbeeld van de schade als gevolg van bodembeweging – te vergroten, uiteraard indien en voorzover aan potentiële veroorzakers daadwerkelijk prikkels tot zorgvuldig gedrag kunnen worden gegeven. Deze opmerking heeft – dat zal duidelijk zijn – vooral betrekking op die gevallen waarin ‘mensenhand’ aan te wijzen valt. In de gevallen waarin dat niet zo is, de echte ‘WTS’-gevallen en in dit kader dus de echte natuurrampen, speelt het preventieaspect ook nog wel; zij het dan aan de zijde van de slachtoffers. Ook zij dienen voldoende prikkels te krijgen bijvoorbeeld om de schade te voorkomen dan wel te beperken.

Dit preventieaspect komt in de WTS op een aantal plaatsen naar voren.⁴³ Dat is in de eerste plaats het geval bij de uitzondering van art. 4 lid 3 onder c: is de schade het gevolg van eigen schuld dan komt deze niet voor vergoeding in aanmerking. Eigenlijk vormen de uitzonderingen van art. 4 lid 3 onder d en e bijzondere gevallen van eigen schuld: wanneer de gedupeerde onvoldoende maatregelen ter voorkoming of beperking van de schade heeft getroffen heeft hij geen recht op een tegemoetkoming en evenmin komt voor vergoeding in aanmerking schade of kosten die het gevolg zijn van een overstroming door zoet water en zijn ontstaan aan bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen activiteiten die vanaf 19 april 1996 hebben plaatsgevonden in het winterbed van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rivieren.⁴⁴ Het derde punt in dit verband is het eigen risico: ook hier speelt het preventieaspect een rol. De overheid neemt de verantwoordelijkheid van gedupeerden immers niet over, maar komt financieel tegemoet. Op deze manier blijft – aldus de regering – een prikkel aanwezig voor potentiële gedupeerden om de schade zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken.⁴⁵

4. De WTS en problemen van verzekeraarbaarheid

4.1 Onverzekeraarbaarheid door verboden ‘bindende besluiten’

Het subsidiaire karakter is zojuist in het kader van de verhouding van de WTS tot het aansprakelijkheidsrecht aan de orde gekomen. Nu de mogelijkheden van dat aansprakelijkheidsrecht voor schade als gevolg van ‘echte’ natuurverschijnselen beperkt zijn, is het terugtreden van de WTS in geval van de mogelijkheid van first party-verzekering nog veel belangrijker.

Uit art. 4 lid 3 WTS blijkt een duidelijke voorkeur voor verzekering. Indien de schade verzekeraar is, treedt de WTS terug. In een dergelijke benadering moet de verzekeraarbaarheid dan ook zoveel mogelijk worden gestimuleerd. Bij natuurrampen heeft men tot nu toe bijna steeds aangenomen dat van verzekerbare schade geen sprake is. In het kader van de overstromingen en aardbevingen hebben de verzekeraars met hun reeds genoemde Bindende Besluiten min of meer zelf onverzekeraarbaarheid gecreëerd. Hoewel voor verzekering inderdaad goede en slechte risico’s nodig zijn, doen de verzekeraars het in dit kader voorkomen alsof verzekering niet mogelijk is als niet iedereen, derhalve ook zij die geen risico vormen, meedoet. In dat soort gevallen van marktfalen zou de overheid niet uit de algemene middelen moeten bijspringen. Het ligt dan meer voor de hand iets te doen aan deze situatie op de verzekeringsmarkt. Het is dan ook verheugend dat beide Bindende Besluiten, waarbij de verzekeraars gezamenlijk hebben afgesproken bepaalde risico’s niet te dekken, als ontoelaatbare kartelafspraken zijn gesneuveld. Dergelijke afspraken kunnen niet genieten van een vrijstelling van het kartelverbod op basis van Verordening 3932/92.⁴⁶

4.2 Het Franse voorbeeld

Dat schade veroorzaakt door natuurverschijnselen niet onverzekeraar is was overigens al lang bewezen door de praktijk in Frankrijk. Frankrijk kent sinds 1982 een bijzondere regeling terzake van de vergoeding van schade als gevolg van natuurrampen.⁴⁷ Kern van de regeling bestaat in een verplichte premieopslag (van 9%) op de opstalverzekering. Iedereen die een inboedel/opstalverzekering sluit, betaalt tevens verplicht premie voor schade als gevolg van natuurrampen. Het bekende gevaar van anti-selectie is zo geneutraliseerd, doordat ook de goede risico’s en zelfs zij die geen risico vormen, moeten meedoen.

De Franse oplossing heeft ook tijdens de parlementaire voorbereiding van de WTS een rol gespeeld. De regering had zich in het aanvankelijke overleg met de verzekeraars negatief over de Franse oplossing uitgelaten vanwege (1) het gevaar van *bureaucratisering* van het proces van schadevergoeding, (2) de beperking van de *vrije consumentenkeuze* alsmede (3) de *lastenverzwaring* voor de burger die het gevolg is van een verplichte verzekering.⁴⁸ Later heeft zij deze bezwaren echter laten varen en heeft zij zelfs een voorstel geconcipieerd dat aansluit bij het Franse systeem: het voorstel van Wet aanspraak op vergoeding zoetwateroverstromings- en aardbevingsschade. Dit voorstel ging in de kern uit van de instelling van een fonds, gevoed door een verplichte opslag op de opstalverzekering ter verkrijging van de benodigde solidariteit. Iedereen, goed of slecht risico (of helemaal geen risico), die een opstalverzekering afsluit, diende in dit voorstel een opslag van een bepaald percentage te betalen. Dat het voorstel nooit de eindstreep heeft gehaald, sterker: nooit serieus in discussie is geweest, kan op het conto van de Raad van State worden geschreven.⁴⁹ De Raad achtte financiering uit de algemene middelen de meest voor de hand liggende oplossing en oordeelde het juist daarom opmerkelijk dat in het wetsvoorstel niet was voorzien in een wezenlijke bijdrage van de overheid. Bovendien meende hij dat principiële argumenten om de brandverzekeraars het bewuste risico te laten lopen ontbreken en achtte hij het waarschijnlijk dat het zoetwateroverstromingsrisico binnen afzienbare tijd verzekerd kan worden.⁵⁰ Deze kritiek was zo fors, dat de regering aanleiding zag het voorstel in te trekken.

4.3 First party-verzekering wel degelijk mogelijk

Wat ons betreft is het juist dat het Franse voorbeeld niet is gevolgd, omdat in een dergelijk systeem alle burgers verplicht zouden worden om zich te verzekeren, ook wanneer zij geen risico zouden vormen. Intussen is het wat ons betreft wel zaak de verzekeraarbaarheid te bevorderen. Overstromings- en aardbevingsschade zijn niet onverzekeraar. Evenmin is nodig dat alle burgers verplicht zouden moeten worden om zich te verzekeren. Dat is zeker niet het geval. Nu de Bindende Besluiten ‘gevallen’ zijn, hebben de verzekeraars die dat wensen de mogelijkheid om op een competitieve markt een dekking voor het aardbevings- en/of het overstromingsrisico te bieden. Het spreekt daarbij voor zich dat bewoners van Zeist vermoedelijk geen reden voor verzekering van het overstromingsrisico hebben, maar bewoners van bijvoorbeeld Borgharen wel. Dat alleen laatstgenoemden dan een premie

43. Zie in dit verband nog Van de Bunt, in *Ramp en Recht*, p. 188 e.v.

44. Zie *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 3, p. 15-16 en nr. 5, p. 7-8 en p. 27.

45. *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 5, p. 10.

46. Zie in dit verband M. Faure en R. van den Bergh, ‘Aansprakelijkheidsverzekering, concurrentie en ongevallenpreventie’, in: T. Hartlief en M.M. Mendel (red.), *Verzekering en maatschappij*, Deventer: Kluwer 2000, p. 315-342.

47. Wet van 13 juli 1982. Zie uitgebreid de bijdrage van Van de Bunt, in *Ramp en Recht*, p. 190 e.v.

48. Zie de brief van minister Van Thijn (*Kamerstukken II* 1993/94, 23 400 VII, nr. 34, p. 2).

49. Zie in dit verband de brief van de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken van 7 maart 1996, *Kamerstukken II* 1995/96, 26 640, nr. 1.

50. Zie *Kamerstukken II* 1995/96, 26 640, nr. 1, p. 2-3.

betalen is uiteraard ook geen probleem, aangezien alleen zij het risico lopen.⁵¹ Binnen die groep die een vraag naar verzekering heeft kan een verzekeraar vervolgens ook nagaan of bepaalde risico's bijvoorbeeld qua locatie, maar ook door preventieve maatregelen, betere risico's vormen dan andere en daar via premiedifferentiatie rekening mee houden. Zo is het nog steeds mogelijk om bijvoorbeeld, afhankelijk van het risico, een andere premie te berekenen voor overstromingsrisico's in Zuid-Limburg dan in de Flevopolder en kan binnen één locatie ook rekening worden gehouden met een ligging binnen een adequate bedijking of niet. Door op een dergelijke wijze risico's te differentiëren kan ook het risico van anti-selectie worden geweerd.⁵² De overheid zou er daarom verstandiger aan doen te stimuleren dat van tot nu toe onbenutte verzekeringsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt dan naar de fondsoptlossing te grijpen.

4.4 Waterschade voortaan verzekeraar

Het ligt tegen de achtergrond van (de mogelijkheden van) het mededingingsrecht voor de hand dat verzekeraars zich in het overleg met de overheid over uitbreiding van de verzekeringsmogelijkheden constructief zullen opstellen. Een opmerkelijk voorbeeld biedt de recente beleidswijziging van de verzekeraars met betrekking tot de verzekering van waterschade. Zij hebben naar aanleiding van een onderzoek naar de (omvang) van de waterschade ten gevolge van neerslag geconcludeerd dat het mogelijk is de opstalverzekering met dekking van overstromingsschade als gevolg van in Nederland vallend regenwater uit te breiden.⁵³ Daarmee zijn de verzekeringsmogelijkheden van particulieren uitgebreid, hetgeen inhoudt dat de WTS hier geen rol van betekenis meer zal (mogen) spelen. In een brief van 29 juni 2000 aan de Tweede Kamer bevestigt staatssecretaris De Vries van Verkeer en Waterstaat dat de verzekeraars hebben geconcludeerd dat het regenschaderisico zich leent voor private verzekering.⁵⁴ Het Verbond zou zijn leden inmiddels ook hebben geadviseerd de polisvoorwaarden dienovereenkomstig aan te passen. De Vries heeft verzekeraars opgeroepen te bezien of er op het terrein van wateroverlast nog andere situaties zijn waarin private verzekering een oplossing zou kunnen bieden. In dit kader past de ontwikkeling van een oogstschadeverzekering waarvoor minister Brinkhorst zich recentelijk heeft sterk gemaakt.⁵⁵ De discussie over deze verzekering, die volgens recent onderzoek mogelijk is, wordt juist ook gevoerd omdat toepasselijkheid van de WTS afhankelijk is van (on)verzekeraarheid. In het overleg met de Tweede Kamer heeft Brinkhorst aangegeven dat met de LTO en het bedrijfsleven wordt gestudeerd op mogelijkheden en dat de overheid in dit kader eventueel bereid is een bepaalde bijdrage te leveren.⁵⁶ Overigens heeft hij daarbij aangegeven dat de Tweede Kamer niet steeds op ad hoc-voorzieningen voor oogstschade moet aandringen, omdat ook dit de komst van een structurele oplossing in de weg staat. Ook uit de Kamer komen inmiddels geluiden dat het inderdaad niet voor de hand ligt met voorzieningen te komen voor een bepaalde sector voor schade die verzekeraar blijkt te zijn. Bij eerdere gelegenheid heeft staatssecretaris De Vries van Binnenlandse Zaken laten weten dat het regime van de WTS voor het bedrijfsleven wordt versoerd,⁵⁷ voor het geval dat verzekeringsconstructies onverhoopt mochten uitblijven. Berichten van die strekking – dat verzekeraars nog niet bereid zijn dekking te verlenen – hebben de gewone media recentelijk inderdaad bereikt.

5 Slotbeschouwingen

In deze bijdrage is in het bijzonder aandacht besteed aan de verhouding van de WTS tot het aansprakelijkheidsrecht in de eerste plaats en tot first party-verzekering in de tweede plaats.

Voor het aansprakelijkheidsrecht is, in de gevallen waarop de WTS ziet, doorgaans weinig ruimte omdat er geen veroor-

zaker zal zijn die aansprakelijk kan worden gehouden. Deze vaststelling heeft uiteraard betekenis voor schade veroorzaakt door natuurverschijnselen nu juist daar meestal inderdaad geen aansprakelijke persoon valt aan te wijzen. Is dat anders dan blijft de WTS in beginsel immers buiten toepassing. In die gevallen waarin 'mensenhand' aan te wijzen valt, en dat is ook bij 'natuurrampen' niet steeds uit te sluiten, verdient het zowel vanuit compensatie- als vanuit preventieperspectief aanbeveling de mogelijkheden van het aansprakelijkheidsrecht te benutten en wellicht te vergroten uiteraard indien en voorzover aan potentiële veroorzakers daadwerkelijk prikkels tot zorgvuldig gedrag kunnen worden gegeven. Een mooi voorbeeld biedt de genoemde regeling die wordt voorgesteld in het kader van schade als gevolg van bodembeweging.

In de gevallen waarin 'mensenhand' niet valt aan te wijzen, zal het aansprakelijkheidsrecht geen betekenis hebben en komt de WTS al snel in beeld. Wij hebben echter in deze bijdrage willen aangeven dat men niet te snel aan toepassing van de WTS dient te denken. De mogelijkheden van first party-verzekering door potentiële slachtoffers dienen serieus te worden onderzocht. De ontwikkelingen met betrekking tot de verzekering van waterschade vallen in dit perspectief te waarden. Terecht hanteert de WTS als uitgangspunt dat zij buiten toepassing blijft wanneer de schade bij een verzekeraar kan worden ondergebracht. Voor uitkeringen uit de algemene middelen is dan geen reden.

Dit ligt in beginsel anders in situaties van onverzekeraarheid. Zelfs dan is terughoudendheid op haar plaats. In de eerste plaats dient goed te worden onderzocht of daadwerkelijk sprake is van onverzekeraarheid en niet van onwil bij de verzekeraars om dekking te verlenen. In de tweede plaats rijst dan nog de vraag of de algemene middelen daadwerkelijk dienen te worden benut. De enkele onmogelijkheid van verzekering brengt nog niet mee dat de overheid dient bij te springen. In dit kader kan nog worden gewezen op de reactie van de regering naar aanleiding van de kritiek op niet-volledige vergoeding binnen de WTS met als argument dat dat onredelijk zou zijn nu burgers zich niet kunnen bijverzekeren.⁵⁸ Het antwoord van de regering is helder. Financiële hulp van de overheid is volgens haar aangewezen wanneer nationale belangen een rol spelen, de totaalschade zeer groot is of burgers onevenredig zwaar worden getroffen. Deze hulp kan echter niet zo ver gaan dat de schade volledig wordt vergoed.⁵⁹

'De rijksoverheid is ... niet verantwoordelijk voor het lenigen van alle nood bij rampen en zware ongevallen en er kan geen ongelimiteerd beslag worden gelegd op de algemene middelen. Gedupeerden blijven ook een eigen verantwoordelijkheid houden die onder meer tot uitdrukking komt in het feit dat zij geen recht hebben op een volledige vergoeding van de geleden schade en de gemaakte kosten, maar een recht op een tegemoetkoming daarin.'

Kijkt men – met dit terughoudende uitgangspunt in het achterhoofd – naar de WTS-uitvoeringspraktijk tot nu toe dan leert zij dat vooral de agrarische sector profiteert van de algemene middelen. De zware regenval in het najaar van 1998 heeft tot een zeer forse overheidsbijdrage aan deze sector ge-

51. Wellicht werden zij bovendien reeds gecompenseerd in die zin dat zij een huis hebben kunnen aanschaffen tegen een lagere prijs dan zou gelden in een gebied dat niet het risico van overstroming loopt.

52. M. Faure en T. Hartlief (red.), *Verzekering en de groeiende aansprakelijkheidslast*, Deventer: Kluwer 1995, p. 316-319.

53. Brief van staatssecretaris van Binnenlandse zaken De Vries, *Kamerstukken II* 1999/00, 24 071, nr. 55, p. 2.

54. Brief van 29 juni 2000 (vw 00000817).

55. Zie *Kamerstukken II*, 2000/01, 24 071, nr. 56 en 57.

56. Zie *Kamerstukken II*, 2000/01, 24 071, nr. 57, p. 3-4.

57. Brief van staatssecretaris van Binnenlandse zaken De Vries, *Kamerstukken II* 1999/00, 24 071, nr. 55, p. 2.

58. *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 4, p. 4.

59. *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 5, p. 6.

leid. Naar onze mening ware het in dit soort situaties beter te denken aan financiering vanuit de sector zelf. Uiteraard is first party-verzekering het eerste waar men dan aan denkt, maar zelfs als zij niet mogelijk is, zijn er alternatieven. Men denke dan bijvoorbeeld aan instelling van een agrarisch fonds gevoed door de sector zelf, zoals dat recentelijk nog is bepleit.⁶⁰ De ferme houding die Brinkhorst in de discussie over een mogelijke oogstschadeverzekering ten opzichte van de agrarische sector heeft ingenomen, geeft in ieder geval hoop.

60. Zie E.H. Hulst, 'Activiteiten milieu-aansprakelijkheid. Schadelijk water en schadefonds, pleidooi voor adequate oplossingen', TMA 1999, p. 33-36 en M. Faure, T. Hardief en M. Hertoghs, *Evaluatie van het Fonds Luchtverontreiniging*, Den Haag: Sdu 2000, p. 106-118.